成效及困難

提高公共行政的質素

4.1　本署的一項重要使命，是透過調查提高公共行政的質素和水平；我們會在查訊結束後提出改善建議。在本年度，本人在完成主動調查及就投訴個案進行全面調查後，提出了共 153 項建議；另外，亦就以「提供協助／作出澄清」方式終結的個案提出了 164 項建議。

4.2　我們在確定提出的建議前，會邀請所涉機構發表意見，以確保所建議的措施切實可行、合情合理。故此，本署的建議大部分均獲有關機構接納。我們亦會監察其落實情況並檢討落實的進度。假如所涉機構在落實建議方面有實際困難，例如有未能預料的情況出現或情況改變，本署會與他們重新商討。

4.3　每年，我們都把申訴專員年報提交立法會省覽，而政府當局則會提交《政府覆文》，匯報所涉機構如何落實申訴專員的建議，以及落實建議的進展。

4.4　有關部門和機構因應本署的建議推行措施後，其運作和服務有明顯改善。這些改善措施主要分七大類：

(a) 制定更清晰的指引，使運作更為一致和有效；

(b) 促進更有效的跨部門協調安排；

(c) 更有效地處理市民的查詢及投訴；

(d) 提供以客為本的服務；

(e) 訂立更合理的規則和收費；

(f) 為市民提供更清晰的資料；以及

(g) 為員工提供培訓。

改善措施的實例，包括簡化處理申請的程序；就處理投訴訂定時限或服務承諾；為公共設施及服務釐定更合理租金及收費，以及更適時通知市民有關機構／部門的行動進展等。詳情載於**附件 6**。

處理行政體制上的問題

4.5　本署在終結投訴個案時，除了會提出適當的補救措施及改善建議外，亦會考慮所發現的問題是否由於所涉機構的行政體制有流弊或較為根本性的缺失所致。若是的話，本署會敦促該機構的首長或相關決策局注意，如有充分理據，甚至會提升至政府總部促請關注。假如問題不能透過處理個別投訴徹底解決，則本署會展開主動調查（參見**第二章第 2.17 段**及**第三章第 3.20 段**）。

4.6　行政體制上出現流弊，歸根結柢，主要仍是由於部門之間缺乏協調。從以下幾個問題可見一斑。

滲水問題和聯合辦事處

4.7　本人曾在過去的年報中多次提及滲水這個常見的問題，並指出政府的行動有欠妥善。二零零六年，政府從屋宇署及食物環境衞生署（「食環署」）抽調職員，成立聯合辦事處（「聯辦處」），希望以較佳的技術知識提供「一站式」服務，為全港市民處理有關滲水的投訴。

4.8　然而，正如去年的年報所指出，聯辦處於投入服務後不久即出現不少明顯缺失，本署遂決定就其初期運作展開主動調查。這項調查於二零零八年三月完成，本署發現除了處事程序和方式均有不足外，架構方面亦有缺點，尤其是聯辦處組織鬆散，沒有正式的主管，而且沒有把水務署納入計劃內，令部門之間的協調困難重重。此外，私人物業的業主顯然不明白他們應該承擔補救和維修的責任，以致對政府的角色抱有不切實際的期望。

4.9　遺憾的是，本人必須指出：上述兩個主要問題不但尚未解決，且有惡化跡象。聯辦處成立之初，屋宇署尚能起牽頭作用，發揮協調功能。但在過去一年，該署和食環署的分歧日大，雙方劃清界線，盡量避免就對方的行動表示意見。更令人擔憂的是，兩個部門曾多次因為未能就下一步應由誰跟進達成共識，結果把投訴個案推來推去。此外，其中一個部門的職員曾來函本署，批

評另一部門處理滲水投訴的手法。此外，水務署有時亦會拒絕調查由聯辦處轉介的個案。

4.10　上述情況極不理想。政府必須及早落實本署在完成主動調查後提出的建議，尤其是關於重整聯辦處組織架構的建議。另一方面，就私人物業滲水等問題釐清政府的角色及業主的責任，亦同樣重要。

街道管理工作

4.11　街道管理問題一直是市民對政府感到不滿的主要原因，亦是部門之間缺乏協調的實例。這類問題往往涉及跨部門的執法權責，而沒有明確規定某個部門須全權負責。有些部門職員抱着「各家自掃門前雪」的心態，更令情況無法改善。結果，政府方面的行動，既不適切亦欠成效，而市民則因為投訴未獲解決而更焦慮。

4.12　在本年度，我們就街道管理的問題曾進行主動調查，特別是路旁貨斗、違例停泊單車及街頭展銷活動引起的問題，並提出多項建議。本署認為，這類問題最好是在地方行政計劃的架構內加以解決。

地方行政

4.13　在地方行政計劃方面，本署留意到，愈來愈多區議員把市民的投訴轉介本署處理，亦有區議員以公職身份向本署投訴，指政府部門沒有聽從區議會或轄下委員會的建議。本署認為，這種趨勢背離了政府當局逐步加強區議會權責的政策。

4.14　況且，區議會的角色是監察公共行政及提出意見，而其本身亦是討論區內服務與相關事宜的機構。區議會及轄下各委員會均有政府代表出席會議，直接回應區議員的意見或投訴人的質詢。假如區議會或區議員認為，本署在處理市民投訴方面更為勝任，則應建議投訴人直接向我們提出，而不是把個案轉介本署跟進。無論如何，本署必須嚴守保密規定，絕不會透過第三者處理投訴。

4.15　同樣道理，區議會轄下委員會或小組委員會未能解決的問題，應該提交區議會大會討論。區議員若以公職身份感到受屈，向本署投訴有政府部門沒有聽從其意見，這類事宜我們根本無權過問。

4.16　本署已就這方面接觸民政事務總署署長，要求協助向區議會及區議員澄清本署的角色。

籌劃不足

4.17　在本年度，政府推行了數項新政策及計劃，雖則普遍受到市民歡迎，卻也引起廣泛的批評，特別是推行細節上的混亂情況，反映當局籌劃不足，令人覺得政府的立場搖擺不定。有市民亦曾就此事向本署投訴。

4.18　二零零八年七月至九月期間政府當局推行的「免費使用康樂設施計劃」便是一個實例。該計劃旨在與市民同慶北京舉辦奧運會，並且提高市民對體育運動的興趣，其目的值得讚賞。然而，計劃在推行方面備受批評。本署接到相當多投訴，促使我們展開主動調查。這項調查在二零零九年三月完成，調查結果應可為日後籌劃及推行同類活動提供有用的參考資料。

墨守成規及官僚習性

4.19　盲目遵從既定程序，往往是導致公營部門處事不公及行政失當的原因。公共服務要達致高效率、高效能，必須以客為本。提倡正面和積極的服務文化，是良好管治與妥善行政的關鍵。

4.20　舉例來説，本署曾處理一宗個案，當中一名嚴重傷殘的高齡女士由於健康欠佳，未能應社會福利署（「社署」）要求完成覆核程序，以致不獲續發傷殘津貼。該名女士後來逝世，其女兒要求補發母親生前應得的傷殘津貼，但社署拒絕，因為她未能出示母親在事涉期間健康狀況的正式醫療評估報告。雖則生前為該名女士診治的公立醫院可以提供診療記錄，證明她去世前有嚴重傷殘，但社署堅拒補發有關津貼，除非有正式的醫療評估報告。另一方面，由於病人已逝世，事涉

公立醫院不會提供這種評估報告。在本署多方的要求下，院方最終答允提供評估報告，而社署亦同意補發津貼，把款項存入該名女士的遺產。本署認為，假如社署處事較有彈性，更積極主動地與醫院管理局聯繫，此事理應早就獲得解決。

濫用制度

4.21　過去，本人曾一再評論，有些投訴人橫蠻無理和固執己見，有些則因為個人的理由或存心報復，濫用投訴制度，此風實不可長。本署的立場是堅守基本原則，不偏不倚及客觀公正地進行調查，以查明真相。假如投訴人無理取鬧，我們會予以批評。然而，有時候事涉機構原本處事恰當，秉公辦理，卻在本署就投訴進行查訊期間順從投訴人無理的要求。其實，本署就個案展開查訊，未必表示接納投訴人的指稱，也並非認定事涉機構犯錯。

《公開資料守則》

4.22　政府的《公開資料守則》規定，若有市民提出要求，除非有守則列舉的理據，可以不公開資料，否則各政府部門須向他們提供所管有的資料。《申訴專員條例》訂明，本人獲賦權責就違反守則的投訴進行查訊。

4.23　在本年度，本署接到共 21 宗涉及守則的投訴，而上年度則有 16 宗，顯示市民大眾逐漸認識到當局訂有這套守則。本署留意到，政府部門一般仍然不大理解守則，似乎並不明白守則的原意和精神，就是要盡量公開資料及提高政府的透明度。現時仍有部門拒絕提供市民索取的資料，卻並不説明理由，甚或提出守則內根本沒有的理據。本署發現，有時候部門明顯誤解或曲解守則及其精神。

4.24　我們必須強調，這套守則是重要的指令，確保政府開明問責，旨在保障市民的公民及政治權利，提倡公開資料。為此，本人在此引述美國新任總統奧巴馬的言論：「民主政府必須問責，問責又必須具透明度。」他更表示：「政府不應單純因為公開某些資料可能引起公職人員尷尬，揭露當局的錯失，又或基於假設或空泛的顧慮而把有關資料保密。」[1] 可惜的是，我們政府有些部門仍然抱有這種心態。當局顯然需要加大力度，提高政府內部對這套守則的認識。為協助政府加強有關工作，本人已於二零零九年二月宣布就這個課題展開主動調查。

投訴人或部門的異議

4.25　根據《申訴專員條例》，本人對於是否展開查訊的決定或對投訴個案的結論，均是最終決定。假如投訴人提出新的證據或觀點，本人當然願意重新評審個案，並覆檢決定及結論。

重新評審及覆檢個案

4.26　投訴個案假如不在申訴專員職權範圍內或受《申訴專員條例》的條文所限不得調查，本人便無權處理。然而，投訴人若能提出新的資料支持所指稱的事項，則本署會覆檢其個案。在重新評審個案後，本人或會維持原來的決定，但亦可能就個案重新展開查訊。

4.27　本署在過去一年接到 225 宗重新評審個案的要求，並就其中 64 宗個案重新展開查訊。

4.28　對於本署在審研投訴事項後終結的個案，投訴人若不滿意我們的調查結果或結論，可能會要求覆檢。本署在這方面有特定的程序：原本負責個案的調查人員會審研投訴人要求覆檢的理據，然後向所屬調查組的總調查主任提交意見。假如該名調查人員未能處理有關個案，上述工作會由另一名調查人員接手負責。總調查主任會仔細覆檢個案，並着眼於投訴人提出的任何新證據或角度，然後把覆檢要求提交主管的助理申訴專員審閱。所有覆檢個案的要求均經副申訴專員審核，再由本人最後批核並作結論。

4.29　在本年度，本署接到共 246 宗覆檢個案的要求。在完成覆檢後，本人改變了對七宗個案的決定，其餘則維持原來的決定。

[1] 二零零九年一月二十一日白宮新聞秘書辦公室發出的「行政部門及機構主管備忘錄 － 《資訊自由法》」。

圖表 4.1

覆檢個案						
理由 / 結果	新證據		新觀點		不在本署職權範圍內	合計
	有	沒有	有	沒有		
改變決定	3		4			**7**
維持決定		232			7	**239**
						246

4.30　有些投訴人除了不滿本署的查訊結果而要求覆檢個案之外，亦會投訴本署調查人員，指他們存有偏見、工作欠周全或不稱職。所有這類覆檢要求及對調查人員的投訴，均會先轉交總行政主任研究，若確定是對本署人員的行為的投訴，總行政主任會獨立處理（參見**第五章第 5.20** 至 **5.22 段**），然後再向本人匯報調查結果。至於覆檢投訴個案的要求，則會如**第 4.21 段**所述，由調查組同步處理。

4.31　不過，這類指稱絕大多數是因投訴人不滿意查訊結果或結論。由於這些調查報告均經本人親自批核，這類指稱其實是針對本人的決定，而非指摘本署職員。在這情況下，覆檢的要求便會交由有關的總調查主任按既定程序處理。

司法覆核

4.32　由於本人對個案的結論是最終決定，投訴人或機構如有不滿，可要求本人覆檢個案，亦可以向法院申請司法覆核。

4.33　在本年度，三名投訴人曾就本人的決定申請司法覆核。有關的三宗個案涉及司法機構、某公立醫院的服務，以及受創新科技署委託的一間機構的工作。高等法院並沒有批准該三名人士的申請，而本署亦完全無須出庭應訊。

職權範圍檢討

4.34　職權範圍檢討報告分為兩部分，分別於二零零六年十一月及二零零七年十一月提交政府當局審議。在檢討的第一部分，本人建議在《申訴專員條例》附表 1 增添某些機構，並放寬條例附表 2 中對本署調查權力的某些限制，以及解決本署人員在執行職務時遇到的某些困難或欠清晰之處。第二部分則重點探討世界各地申訴專員制度的發展，以及這些轉變對香港申訴專員制度可能產生的影響。截至二零零九年三月底，政府當局仍在擬備對上述檢討的意見，以便提交立法會。

綜述

4.35　本人視提高公共行政水平為本署的使命；無論是否接到投訴，我們都會調查行政失當的事宜，以達到這個目標。我們致力查明行政體制上欠妥善及出錯的原因，並且建議可行的改善措施。本署的建議大多為政府接納，而行政措施因此得到改善，令我們感到欣慰。不過，正如本章指出，行政體制上仍存在若干問題。我們期待政府採取更果斷的行動，積極處理有關問題。

4.36　本署定期檢討服務質素，以便更有效保障市民的權利及促進香港的良好管治。我們會把各種挑戰視為改進的良機，以不斷提升服務質素。